

‘Illegale, onaangegeven en ongereguleerde visserij’: een internationale en Europese uitdaging

door Koen VAN DEN BOSSCHE¹

Europa wordt omringd door vier zeeën – de Middellandse Zee, de Oostzee, de Noordzee en de Zwart Zee – en twee oceanen – de Atlantische Oceaan en de Noordelijke IJszee. Het Europese continent is een schiereiland met een 68 000 kilometer lange kustlijn – ruim driemaal langer dan die van de Verenigde Staten en tweemaal meer dan die van de Russische Federatie. Het maritiem oppervlak onder jurisdictie van de lidstaten is groter dan het totale landoppervlak van de Europese Unie. Via zijn ultraperifere gebiedsdelen is Europa niet alleen aanwezig in de Atlantische Oceaan, maar ook in de Indische Oceaan en de Caribische Zee. De maritieme belangen van de lidstaten zijn dan ook talrijk en raken de Europese Unie als een geheel.

De Europese Unie is een van de grootste visserijmogendheden in de wereld en de grootste markt voor producten van de visverwerkende industrie. Er zijn in totaal ongeveer 526 000 mensen werkzaam in de visserijsector. Naast de visvangst zelf levert ook de verwerkende industrie veel banen op. De Europese vloot is aangewezen op toegang tot communautaire en niet-communautaire visbestanden, zij het in wateren die onder de rechtsbevoegdheid vallen van derde landen en internationale wateren. Het *gemeenschappelijk visserijbeleid* is het instrument van de Europese Unie voor het beheer van de visserij en de aquacultuur. Uit hoofde van haar exclusieve bevoegdheid op visserijgebied is de Europese Unie gemachtigd om internationale verbintenissen aan te gaan met derde landen of met internationale visserijorganisaties. Zij neemt ook actief deel aan de inspanningen van de internationale gemeenschap om het op het *Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee* (1982) gebaseerde systeem voor oceanen en zeeën zodanig uit te werken dat het bekend is op nieuwe uitdagingen.

populaire vissoorten wordt overbevist of bevindt zich op de rand van overbevissing. Als gevolg van overbevissing raken visvoorraden langs de kusten uitgeput. De vissersvloeden richten zich steeds meer op kleinere soorten. Ook wordt er verder uit de kust gevist. Veel vissoorten zijn echter kwetsbaar, omdat ze langzaam groeien en laat geslachtsrijp zijn. Verder verplaatsen vissersvloeden zich naar andere wateren, bijvoorbeeld voor de kust van ontwikkelingslanden.

Door de zorgwekkende toestand van de belangrijkste visbestanden heeft de internationale gemeenschap de laatste decennia steeds meer maatregelen genomen tegen overbevissing. Een belangrijk engagement bestaat erin ervoor te zorgen dat de visbestanden op een verantwoordelijke en duurzame wijze worden bevestigd. Zo was één van de resultaten van de door de VN georganiseerde Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg in 2002 dat de visbestanden moeten worden gehandhaafd op of hersteld tot niveaus die de maximale duurzame opbrengst kunnen opleveren, waarbij dit doel uiterlijk in 2015 moet zijn bereikt.

Om deze doelstellingen te bereiken is een stabiel regelgevend kader belangrijk. De nationale, regionale en internationale inspanningen voor het beheer van de visserij worden echter vaak tenietgedaan door illegale activiteiten van vissers die de regels aan hun laars lappen. Een voorbeeld daarvan zijn de vissers die onder goedkope vlaggen varen en zo de instandhoudingsregels ontduiken. Het internationaal recht kent de Staat onder wiens vlag een schip vaart exclusieve jurisdictie toe. Een goedkope vlag is een andere vlag dan die van het land waartoe het schip behoort. Sommige landen zijn voor buitenlandse schepen aantrekkelijk als vlaggenstaat omdat hun registratieprijzen lager liggen, arbeid er goedkoop is, en er weinig of geen belasting wordt geheven.

40

Overbevissing

Alleen een visstand die op een duurzame wijze kan worden bevestigd, biedt voldoende potentieel voor een bloeiende visserijsector. Meer dan 70 procent van de

Illegale, onaangegeven en ongereguleerde visserij

Dit fenomeen staat bekend als *illegale, onaangegeven*



en ongereguleerde visserij, of met de Engelse afkorting IUU-visserij. De definitie van IUU-visserij is ruim. Het betreft iedere vorm van visserij zonder vergunning of in strijd met visserijvoorschriften op nationaal, regionaal of internationaal niveau. De IUU-visserij heeft allerlei negatieve gevolgen:

- **milieu:** IUU-vissers negeren maatregelen die zijn bedoeld om visbestanden te beschermen zoals visserijvergunningen, gesloten gebieden of gesloten seizoenen, totale toegestane vangsten, technische voorschriften, beperkingen van het aantal zeedagen, enz.;

- **sociaal:** door illegaal vis te vangen, benadelen de IUU-vissers degenen die legitiem in de betrokken gebieden vissen, in het bijzonder kustgemeenschappen in Europa en ontwikkelingslanden; bovendien zijn er in landen met een goedkope vlag vaak weinig of geen regels om de gezondheid, veiligheid en andere sociale rechten van werknemers te beschermen;
- **economisch:** de vangsten van IUU-vissers worden op dezelfde markten verkocht als legaal gevangen producten, wat zorgt voor oneerlijke concurrentie.



Men schat dat IUU-visserij een kwart van de wereldwijde visvangst uitmaakt. Deze praktijk vormt één van de grootste uitdagingen om tot een duurzaam beheer en instandhoudingsbeleid te komen.

Internationale en Europese inspanningen

Tegen deze achtergrond presenteerde het Comité voor visserij (COFI) van de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) in 2001 een internationaal actieplan om IUU-visserij (IPOA-IUU) te voorkomen, te ontmoedigen en te bestrijden. De FAO is één van de vijftien gespecialiseerde organisaties van de VN. Staten, organisaties en vissers kunnen zich vrijwillig bij dit actieplan aansluiten. Dit actieplan werd opgesteld in het kader van de in 1995 aangenomen *FAO Gedragscode Voor Verantwoorde Visserij*. In maart 2007, tijdens haar 61ste sessie, nam de Algemene Vergadering van de VN resolutie A/61/105 aan. Hierin werd de internationale gemeenschap nogmaals opgeroepen actie te ondernemen tegen IUU-visserij en meer specifiek om het IPOA-IUU te implementeren.

De bestrijding van IUU-visserij is één van de grootste prioriteiten van de Europese Commissie voor het gemeenschappelijk visserijbeleid en het maritieme beleid van de Europese Unie. Op grond van de verbindenissen die de Europese Unie is aangegaan, nam zij de nodige maatregelen om het IPOA-IUU op communautair niveau uit te voeren. Voor het in 2006 opgerichte *Communautair Bureau Voor Visserijcontrole*, is het in 2002 opgestelde *Communautair Actieplan ter Bestrijding van IUU-Visserij* één van de belangrijkste prioriteiten. Het bureau moet de activiteiten tegen IUU op Europees niveau en in internationale forums coördineren. Het Europese actieplan omhelst maatregelen op vier niveaus:

- het gebruik van goedkope vlaggen door onderdanen van de **Europese Unie** ontmoedigen en producten van IUU-visserij van de Europese markt verbannen. Bovendien stelde men dat leveranciers, dienstverleners en markten geen za-



- ken meer mochten doen met IUU-visserij;
- de Europese Commissie nam zich voor om **ontwikkelingslanden** technische en financiële bijstand voor monitoring, controle en toezicht in verband met visserijactiviteiten te verlenen;
- **regionale visserijorganisaties** zijn opgericht om de visserij in internationale wateren te beheren; de Europese Unie ijvert er onder andere voor betere controles en inspecties, nieuwe beheermaatregelen voor de nog niet gereguleerde visserij op volle zee, sancties tegen IUU-schepen;
- op **internationaal niveau** wou men het zeerecht herzien, goedkope vlaggen aanpakken, en de rechten en plichten van vlaggenstaten en havenstaten bepalen.

De gedane communautaire inspanningen op Europees niveau en ten aanzien van ontwikkelingslanden zijn bemoedigend. Enerzijds werd de gemeenschapswetgeving aangepast om de verantwoordelijkheid voor inbreuken bij onderdanen van de Europese Unie te leggen, ongeacht de vlag waaronder het schip vaart. Anderzijds bleek de financiële steun voor ontwikkelingslanden onder de zogenaamde *Visserij Partnerschap Akkoorden* een efficiënt middel om IUU visserij aan te pakken. Vooral in West -, Oost -, Zuid Afrika en de Stille Oceaan werden de financiële middelen aangewend om infrastructuur, controle en juridische omkadering te verbeteren. Op regionaal niveau speelde de Europese Unie een voraanstaande rol in het oprichten van nieuwe regionale visserij organisaties en in het aannemen van maatregelen ter bestrijding van IUU-visserij.

Niettegenstaande deze vooruitgang stelde de Europese Commissie onlangs vast dat IUU-visserij nog steeds een zeer groot probleem vormt. Vooral op internationaal niveau is er nog veel werk aan de winkel. Een reden hiertoe is onder andere te vinden in de fragmentering van het maritiem beleid zowel vanuit internationaal als Europees perspectief. Het beleid inzake maritiem vervoer, industrie, kustgebieden, energiewinning op zee, het mariene milieu, visserij en andere relevante sectoren wordt tot dusver afzonderlijk ontwikkeld. Dergelijke versnippering bemoeilijkt een coherente besluitvorming en leidt vaak tot de invoering van conflicterende maatregelen.

Midden 2006 publiceerde de Europese Commissie een groenboek om het debat op gang te brengen over een toekomstig Europees maritiem beleid dat uitgaat van een holistische aanpak van de oceanen en zeeën. Dit groenboek sluit aan bij de EU

Lissabon-strategie en tracht dus de juiste balans te vinden tussen de economische, sociale en milieu aspecten van duurzame ontwikkeling. In deze context, wil de Europese Commissie de inspanningen tegen IUU-visserij opvoeren en hield daarvoor in maart 2007 een brede raadpleging van alle belanghebbenden.

De consensus bestaat erin dat de Europese Unie moet bijdragen tot een betere benutting van internationale instrumenten via haar extern beleid. Dit doet zij reeds met betrekking tot de in 1993 aangenomen *FAO overeenkomst betreffende de naleving van internationale instandhoudingsmaatregelen* om te bevorderen dat vissersvaartuigen op de volle zee de internationale maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden naleven. Hierin is enerzijds bepaald dat de vlaggenstaat een vergunning moet afgeven voor het beoefenen van de visserij op de volle zee, en anderzijds dat de Staat een register moet bijhouden van alle vissersvaartuigen die onder zijn vlag mogen varen. Deze overeenkomst is door de Europese Unie geratificeerd, maar zij is nog niet in werking getreden. In afwachting hiervan, verstrekt de Europese Unie vrijwillig alle relevante informatie uit de communautaire vlootbestanden aan de FAO.

Uitdagingen

De Europese Commissie heeft zich ook voorgenomen zich verder in te spannen voor de uitvoering van de in 1995 aangenomen *Overeenkomst van de VN over de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van de VN inzake het recht van de zee van 10 december 1982 die betrekking hebben op de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden*, kortweg de overeenkomst inzake grensoverschrijdende visbestanden. Deze overeenkomst versterkt de coördinatie en samenwerking tussen bijvoorbeeld de lidstaten zodat de positie van een van inbreuken op de wetgeving van de vlaggenstaat verdacht vaartuig zo snel mogelijk bekend wordt.

De Europese Commissie ijvert ervoor om de toepassing en handhaving van het in 1982 aangenomen *Verdrag van de VN inzake het recht van de zee* te versterken. De Europese Unie en haar lidstaten zijn partij bij dit verdrag dat in 1994 in werking trad. De Europese Unie verkeert dan ook in een goede positie om bij te dragen tot een brede consensus op een groot aantal belangrijke onderwerpen. Zo moeten er



objectieve juridische criteria worden vastgesteld om te waarborgen dat vaartuigen alleen onder bepaalde vlag mogen varen als er een wezenlijke band bestaat tussen de vlaggenstaat en het betrokken vissersvaartuig, overeenkomstig artikel 91 van hoger genoemd verdrag. Het *Verdrag van de VN van 1986 inzake de voorwaarden van registratie van schepen*, dat een definitie van de wezenlijke band tussen de vlaggenstaat en het vaartuig bevat is nooit in werking getreden. Het feit dat de kwestie van de wezenlijke band in de scheepvaart gevoelig ligt, mag echter de vooruitgang op visserijgebied niet in de weg staan. Door criteria goed te keuren die de wezenlijke band tussen Staat en schip definiëren, kan het grijze gebied worden weggenomen dat is ontstaan door het ontbreken van internationale regels, en kan op objectieve wijze worden vastgesteld welke Staten weigeren deel te nemen aan de internationale samenwerking voor de instandhouding en het duurzaam beheer van de visbestanden. Door deze aanpak kan meer nadruk worden gelegd op het feit dat de vlaggenstaat zelf aansprakelijk is voor de onder zijn vlag varende vissersvaartuigen.

De Europese Unie was actief betrokken bij de FAO werkzaamheden van het in 2005 aangenomen vrijwillig model voor havenstaatcontrole. Dit model wordt nu gepromoot om binnen de regionale visserijorganisaties geïmplementeerd te worden. De Europese Unie steunt het initiatief om een bindend instrument gebaseerd op deze FAO regels aan te nemen. Daarom wenst de Europese Commissie dat de Europese Unie het diplomatieke initiatief neemt tot een internationale conferentie met het doel een internationale overeenkomst te sluiten waarin de rechten en plichten van havenstaten met betrekking tot de toegang van vissersvaartuigen tot havens worden vastgelegd. De rechten en plichten van Staten op dit gebied zijn in geen enkel bindend internationaal verdrag vastgelegd. Deze juridische leemte stimuleert het gebruik van goedkope havens en goedkope vlaggen. Het ontbreken van internationale voorschriften inzake de toegang tot en de controles in havens draagt niet bij tot de internationale samenwerking op dit gebied. Bovendien geeft het een alibi aan alle landen die niet bereid zijn de herkomst van de in hun havens aangevoerde producten zorgvuldig te controleren.

Conclusie

Het Europese visserijbeleid overstijgt, door het specifieke karakter, de grenzen van Europa en de

grondoorzaken van IUU-visserij worden best op internationaal niveau geregeld. De Europese Unie moet de nieuwe ideeën die zij inzake IUU-visserij ontwikkelt delen met de internationale gemeenschap. Wanneer nieuwe internationale regels nodig zijn, moet zij de invoering van zulke regels bevorderen door deelname aan de ontwikkeling ervan. Wanneer internationale actie echter uitblijft, dient de Europese Unie haar verantwoordelijkheid te nemen en intern maatregelen te overwegen. Via haar buitenlands beleid moet de Europese Unie aansturen op een verbetering van de situatie.

Bibliografie

- Verenigde Naties, *Verdrag inzake het recht van de zee* (Montego Bay, 1982).
- Verenigde Naties, *Verdrag inzake voorwaarden voor de registratie van schepen* (Genève, 1986).
- Verenigde Naties, *Overeenkomst over de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 die betrekking hebben op de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden* (New York, 1995).
- FAO, *Gedragcode voor een verantwoorde visserij* (Rome, 1995).
- FAO, *Internationaal actieplan om illegale, niet-aangegeven en niet-gereguleerde visserij te voorkomen, te bestrijden en te elimineren* (Rome, 2001).
- Europese Commissie, *Actieplan van de Gemeenschap ter Bestrijding van Illegale, Niet-Aangegeven en Niet-Gereguleerde Visserij* (Brussel, 2002).
- Organisatie Voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *Halting IUU Fishing: Enforcing International Fisheries Agreements* (Parijs, 2004).
- Europese Commissie, *Groenboek Europees Maritiem Beleid – Naar een toekomstig maritiem beleid voor de Unie: een Europese visie op de oceanen en zeeën* (Brussel, 2006).
- Verenigde Naties, Algemene Raad, Resolutie A/61/105, *Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments* (Genève, 2007).

Noot

- 1 Drs Koen Van den Bossche, Vrije Universiteit Brussel, Centrum voor Internationaal Recht
Institute for European Studies,
Koen.van.den.bossche@vub.ac.be.

